

PENGANTAR REDAKSI

Pada awal tahun 1960-an, pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang dalam hal ini dinyatakan dengan pendapatan per kapita merupakan indikator keberhasilan pembangunan. Namun di awal tahun 1970-an, banyak negara yang telah mengalami pertumbuhan ekonomi yang relatif cukup tinggi belum berhasil menanggulangi jumlah penduduk miskin dan kelaparan secara signifikan. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi memang perlu, namun bukan segala-galanya. Pertumbuhan ekonomi yang perlu dikawal dengan distribusi pertumbuhan agar ketimpangan dapat dihindarkan merupakan inti tulisan yang pertama pada *Populasi* edisi kali ini.

Pembahasan tulisan kedua masih berkisar pada pertumbuhan ekonomi dalam hubungannya dengan penyerapan pekerja melalui kegiatan Usaha Kecil dan Menengah (UKM). Kegiatan ini terbukti menyerap pekerja dalam jumlah yang cukup banyak. Oleh karena itu, UKM perlu lebih diberdayakan dengan memberikan akses yang lebih luas pada kredit berbunga rendah, pasar produksi, pemangkasan biaya birokrasi, dan peningkatan keterampilan bagi pekerja.

Seperti peribahasa 'rumput di negeri seberang lebih hijau daripada rumput di negeri sendiri', perempuan terdorong untuk meninggalkan tanah airnya dengan menjadi pekerja di luar negeri. Menjadi buruh tidak terampil di negara lain tidak menjadi masalah sebab di negara asal, mereka tetap menyandang gelar pahlawan penyumbang devisa negara. Namun sayangnya, mereka miskin perlindungan. Lemahnya perlindungan kepada mereka sering kali berbentuk perlakuan semena-mena sejak mulai berangkat, pelecehan seksual di tempat kerja, sampai pulang kembali dan semestinya semua itu tidak perlu terjadi. Tulisan ketiga mengetengahkan tentang keperkasaan buruh migran perempuan yang, bahkan apabila muncul berbagai masalah, sanggup menjadi tertuduh tunggal.

Pemerintah masih bersikap ambigu dalam menangani perilaku seks dengan banyak pasangan. Penutupan beberapa tempat lokalisasi, namun di lain pihak tetap membiarkan praktik prostitusi terselubung sebagai bukti konkret tentang hal ini. Kesadaran bahwa perilaku seks dengan banyak pasangan memberi kontribusi yang cukup berarti pada peningkatan insiden HIV/AIDS dan PMS merupakan tulisan keempat dari *Populasi* edisi ini.

Tukiran

PEMBANGUNAN PERTUMBUHAN VS PRORAKYAT

Muhadjir Darwin

Abstract

The controversy between growth versus equity and poverty reduction is a classic one, which has assumed more relevance in line with global pressure that underlines poverty alleviation as top priority development goal of this millennium. The issue of poverty has been a major government concern right from the beginning of the New Order regime. However, despite registering high economic growth rates, low Gini index and the reduction of people living under poverty, Indonesia continues to face structural problems such as serious asset inequalities, the inability of the poor to fulfill their basic needs, and environmental degradation, a direct consequence of pro-growth development efforts. This paper proposes to a redefinition of main development agenda to encompass policies that encourage income distribution as well as urge the state to give more serious commitment to fulfilling the basic needs of the poor.

Pengantar

Pembangunan nasional, pada hakikatnya, adalah upaya menciptakan transformasi struktural dan kelembagaan pada seluruh masyarakat yang secara efisien dapat meningkatkan kualitas hidup bagi sebanyak mungkin penduduk (Todaro, 1989: 8). Konsep umum pembangunan yang sepintas cukup gamblang ini ternyata melahirkan kontroversi yang sulit didamaikan, baik pada tataran wacana maupun pada tataran praktis.

Dalam hal pembangunan, persoalan terletak pada strategi yang harus diambil untuk mengupayakan peningkatan kualitas hidup bagi sebanyak mungkin penduduk: Apakah pembangunan harus ditujukan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi atukah sejak awal konsentrasi harus diberikan untuk menciptakan keadilan sosial atau mengatasi kemiskinan?

Jika pertumbuhan ekonomi dijadikan pilihan, sementara rakyat mempunyai kapabilitas yang berbeda untuk meningkatkan standar hidupnya, tidakkah pertumbuhan yang cepat tersebut akan menciptakan kemiskinan baru atau memperlebar kesenjangan antara kelompok kaya dan kelompok miskin? Sebaliknya, jika risorsis yang terbatas lebih banyak dialokasikan untuk tujuan-tujuan distributif meningkatkan kualitas hidup orang miskin, mungkinkah dicapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi? Jika hal itu menyebabkan pertumbuhan melambat, adakah hal ini pada jangka panjang justru akan dapat menggagalkan upaya penciptaan transformasi struktural dan kelembagaan yang diperlukan bagi peningkatan kualitas hidup seluruh rakyat?

Debat klasik pertumbuhan dan pemerataan ini menemukan relevansinya kembali ketika muncul tuntutan global yang lebih kuat bagi negara-negara berkembang untuk lebih berkonsentrasi pada penanggulangan kemiskinan dan menjadikannya sebagai agenda utama pembangunan. Mary Robinson dari *United Nations High Commisions for Human Rights* menyatakan hal berikut.

Eradicating poverty must be our first goal in this millenium. Government must have committed themselves taking action through strategies and programmes that aim to reduce poverty and eliminate extreme poverty (OHCHR, 2002:1).

Pernyataan ini terkait dengan komitmen global yang telah dicanangkan dalam *United Nations Millennium Declaration* di New York pada September 2000 berupa program aksi global pembangunan sosial dan penanggulangan kemiskinan. Deklarasi tadi memasang target bahwa pada tahun 2015, proporsi penduduk dunia yang mengalami kemiskinan absolut harus berkurang separuh dari angka yang ada sebelumnya (BPS, BAPPENAS, dan UNDP, 2004).

Kesepakatan global *Millennium Development Goals* (MDG) juga menggariskan pentingnya persepsi yang komprehensif dalam melihat kemiskinan. Kemiskinan dilihat sebagai deprivasi kemanusiaan dan kesamaan dalam memperoleh peluang di luar dimensi moneter. Oleh karenanya, dicanangkan 4 target utama dalam memerangi kemiskinan: (1) pengurangan separuh proporsi penduduk dunia yang dilanda

kelaparan; 2) pendidikan dasar bagi semua anak; (3) persamaan hak laki-laki dan perempuan dalam memperoleh pendidikan; dan (4) penurunan dua pertiga angka mortalitas bayi dan tiga perempat angka mortalitas maternal.

Sejak tiga dekade pemerintahan Orde Baru, Indonesia telah banyak melakukan upaya untuk mengurangi kemiskinan, antara lain, melalui serangkaian program pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar, seperti pangan, kesehatan dan pendidikan, juga melalui upaya perluasan kesempatan kerja, pembangunan pertanian, pemberian dana bergulir, pembangunan prasarana dan pendampingan, pembangunan kawasan atau desa tertinggal, pemberian kompensasi kepada penduduk miskin terhadap kenaikan bahan bakar minyak, dan sebagainya¹.

Orde Baru banyak menuai pujian karena keberhasilannya menciptakan pertumbuhan yang tinggi dan pada saat yang sama menurunkan jumlah penduduk miskin. Keberhasilan yang pernah dicapai selama pemerintahan Orde Baru ini, bahkan sempat dipuji sebagai contoh dari keajaiban Asia². Namun tidak kurang kritik dan pesimisme dilontarkan oleh pihak lain kepada kesungguhan pemerintah dalam mengatasi kemiskinan tersebut. Dewey, dkk. dalam tinjauannya terhadap program kemiskinan antara tahun 1968-1990 menuduh bahwa kebijakan pembangunan Indonesia terlalu berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi dan membiarkan terjadinya pelebaran jurang kesenjangan ekonomi³. Swasono (2004: 3) mengkritik program-program pengentasan kemiskinan selama ini sebagai tidak lebih

¹ Uraian komprehensif tentang program-program penanggulangan kemiskinan, lihat Sumodiningrat (1998) dan Dewey, dkk. (1993).

² Tentang perkembangan pertumbuhan ekonomi Indonesia dan hubungannya dengan penurunan angka kemiskinan, lihat Sudjana & Mishra (2004: 19-21) dan Lopez (2004). Tentang pujian sebagai suatu keajaiban Asia, lihat Hill (1996: 2).

³ Dewey, dkk. mengakui adanya pertumbuhan pesat yang terjadi selama lebih dari dua dekade pemerintahan Orde Baru. Namun pertumbuhan yang pesat tersebut telah melahirkan jurang ketimpangan ekonomi yang semakin lebar. Hal ini karena peluang ekonomi dan bisnis hanya dapat dimanfaatkan oleh kelompok ekonomi kuat, sementara kelompok ekonomi rakyat yang lemah tidak mampu meraihnya (Dewey, dkk, 1993: 5).

hanya sekadar "program residual" karena program utamanya adalah pertumbuhan yang cenderung memiskinkan.

Ketika Indonesia dilanda krisis ekonomi yang dahsyat pada tahun 1997 dan berujung pada jatuhnya pemerintahan Soeharto, banyak tinjauan kritis dibuat untuk menilai kembali ketepatan strategi pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru. Apakah pertumbuhan ekonomi yang terjadi selama Orde Baru merupakan pertumbuhan yang berkualitas? Apakah turunnya angka kemiskinan menandakan perbaikan kualitas lapisan terbawah penduduk Indonesia? Kenapa Indonesia membutuhkan waktu paling lama untuk keluar dari krisis?

Lebih jauh muncul pertanyaan: seberapa jauh sebenarnya *tradeoff* antara pertumbuhan dan pemerataan telah terjadi pada pembangunan ekonomi selama ini? Apakah pertumbuhan ekonomi yang tinggi telah memperlebar jurang kesenjangan ekonomi? Apakah betul pertumbuhan ekonomi yang tinggi berkorelasi dengan penurunan jumlah penduduk miskin? Adakah Indonesia telah berada di jalur yang benar dalam pembangunan ekonomi dan upaya penanggulangan kemiskinan? Jika tidak, apakah perlu dilakukan reorientasi dan perbaikan kebijakan kemiskinan secara mendasar?

Pembangunan Propertumbuhan

Salah satu isu utama dalam pembangunan adalah menyeimbangkan antara pertumbuhan dan kemiskinan. Para ekonom klasik menawarkan kebijakan propertumbuhan sebagai strategi tepat untuk mengatasi kemiskinan. Di lain pihak, para ekonom kerakyatan menekankan pentingnya negara mengembangkan program-program distributif untuk meningkatkan kapabilitas dan kesejahteraan orang miskin sebagai cara untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan berkelanjutan.

Para ekonom klasik dan neo-klasik tidak mengingkari adanya konsekuensi terjadinya kesenjangan ekonomi jika pembangunan nasional berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Mereka justru berpendapat bahwa kesenjangan ekonomi yang timbul akibat pertumbuhan ekonomi

perlu sebagai basis untuk menciptakan pertumbuhan yang berkelanjutan. Pada jangka panjang, jika pertumbuhan ekonomi terus-menerus terjaga tinggi, jurang kesenjangan akan dengan sendirinya menyempit dan jumlah penduduk miskin akan berkurang. Sebagian besar peneliti menemukan bahwa pertumbuhan ekonomi berkelanjutan secara rata-rata mengurangi kemiskinan (Bruno, et. al., 1998; Dollar and Kraay, 2000; World Bank, 1993, 2000). Penanggulangan kemiskinan dalam jangka panjang hanya dapat berhasil jika terjadi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

Some pro-growth policies may lead to higher inequality, under possible assumptions for the distribution of income, to higher poverty levels in the short-run. ... regardless of their impact on inequality, all the pro growth policies we consider to lead to lower poverty levels in the long-run (Lopez, 2004: 1).

Alasan mendasar dari pandangan tersebut adalah bahwa para pemilik perusahaan memerlukan pendapatan tinggi agar bisa membuka tabungan dan investasi. Orang kaya menabung dan menanamkan modalnya untuk usaha-usaha produktif, orang miskin akan membelanjakan pendapatan yang diperolehnya untuk membeli barang-barang konsumtif. Jika pertumbuhan ekonomi secara langsung terkait dengan proporsi pendapatan nasional yang ditabung, maka ekonomi yang bercirikan adanya ketimpangan ekonomi yang tinggi akan menciptakan tabungan yang lebih banyak dan akan memacu pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi. Pada saatnya nanti, ketika pendapatan nasional per kapita sudah tinggi, akan terjadi *trickle down effect*, yaitu orang miskin akan menjadi lebih sejahtera melalui mekanisme pajak dan subsidi.

Analisis simulasi dilakukan Lopez untuk membuktikan adanya korelasi yang kuat antara pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan. Analisis tersebut memberi gambaran umum bahwa ketimpangan ekonomi pada tingkat tertentu dapat ditoleransi. Dalam situasi seperti ini, kebijakan propertumbuhan pada jangka panjang akan lebih berdampak pada penurunan kemiskinan ketimbang kebijakan distributif progresif. Namun, jika tingkat ketimpangan awal sudah sedemikian tinggi, maka strategi kebijakan apa pun tidak akan mampu mengurangi kemiskinan pada jumlah yang besar.

Seperti tampak pada Tabel 1, negara dengan kemiskinan 33 persen dari pendapatan per kapita dan koefisien Gini sama dengan 0,3, elastisitas pertumbuhannya akan menjadi -3,9. Artinya, pertumbuhan GDP 1 persen akan menurunkan kemiskinan sebanyak 4 persen. Sementara itu, elastisitas ketimpangan akan menjadi 5,2 yang artinya, satu persen peningkatan pada indeks Gini akan justru meningkatkan kemiskinan sebanyak 5,2 persen.

Sebaliknya, jika di negara yang sama memiliki kondisi awal ketimpangan yang tinggi, misalnya koefisien Gini sama dengan 6, maka elastisitas pertumbuhan terhadap kemiskinan hanya akan sebesar 0,8. Artinya, pertumbuhan GDP 1 persen hanya dapat mengurangi kemiskinan sebanyak 0,8 persen. Elastisitas ketimpangan terhadap kemiskinan juga akan kecil, yaitu sama dengan 2 (peningkatan 1 persen indeks Gini akan

Tabel 1
Elastisitas Teoretis dengan Asumsi Log-normal

GKb/Gini	Elastisitas Pertumbuhan			
	0,3	0,4	0,5	0,6
0,33	-3,9	-2,1	-1,3	-0,8
0,50	-2,8	-1,6	-1	-0,7
0,67	-2	-1,2	-0,8	-0,5
1,00	-1,2	-0,8	-0,5	-0,4
GKb/Gini	Elastisitas Ketimpangan			
	0,3	0,4	0,5	0,6
0,33	5,2	3,3	2,4	2
0,50	2,5	1,7	1,3	1,2
0,67	1,2	0,9	0,8	0,8
1,00	0,2	0,2	0,3	0,4

Keterangan:

Sumber: Lopez (2004:25).

Garis Kemiskinan sebagai Persentase Per Kapita GDP

menambah kemiskinan sebanyak 2 persen). Dengan demikian, situasi awal ketimpangan yang tinggi akan menjadi kendala bagi upaya penurunan kemiskinan karena dampak pertumbuhan terhadap pengurangan kemiskinan maupun dampak perubahan distribusi yang progresif terhadap pengurangan kemiskinan sama-sama rendah.

Studi di atas memberi gambaran bahwa ketepatan strategi pertumbuhan tergantung pada kondisi awal, yaitu cukup rendah atau tinggikah tingkat ketimpangan di masyarakat atau apakah di masyarakat masih terdapat banyak penduduk dengan tingkat kemiskinan yang sangat parah. Ketika pendapatan kelompok ekonomi rendah berada jauh di bawah garis kemiskinan, maka pertumbuhan ekonomi tidak akan banyak memberi dampak positif pada mereka. Dalam hal ini, perbaikan distribusi pendapatan dengan memberikan sumber daya kepada penduduk miskin akan mengurangi ketidakmerataan dan pada saat yang sama akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya mampu menurunkan kemiskinan.

Saat ini diskusi mengenai pembangunan tidak hanya berhenti pada persoalan pilihan antara pembangunan propertumbuhan atau pembangunan prodistribusi, tetapi pada berbagai alternatif model pembangunan propertumbuhan. Pembangunan propertumbuhan dapat berdampak positif pada kemiskinan, tapi dapat juga memiskinkan masyarakat tergantung pada pilihan-pilihan kebijakan yang diambil.

Nelson (1996) mengidentifikasi sejumlah model pembangunan propertumbuhan, baik yang memiskinkan, merusak demokrasi, lembaga-lembaga lokal, dan lingkungan, maupun yang menyejahterakan orang miskin (*pro poor growth*). Menurut Nelson, ada 6 jenis pertumbuhan:

1. *Pertumbuhan tanpa lapangan kerja*. Di sini ekonomi secara keseluruhan meningkat, tetapi tidak diikuti dengan pertumbuhan lapangan kerja. Kecenderungan seperti ini terjadi jika sektor-sektor ekonomi yang dibangun untuk memacu pertumbuhan ekonomi berada di luar akses orang miskin untuk ikut berpartisipasi.
2. *Pertumbuhan yang kejam*. Di sini manfaat pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati kaum kaya saja, meninggalkan jutaan orang berjuang

dalam kemiskinan yang semakin dalam. Pertumbuhan pendapatan juga berlangsung tidak setara atau timpang antarnegara maupun dalam suatu negara. Pertumbuhan seperti ini terjadi jika negara justru memberi hak istimewa pada pengusaha-pengusaha besar atau orang kaya dan memarginalkan orang miskin.

3. *Pertumbuhan tanpa suara.* Di sini pertumbuhan ekonomi tidak disertai dengan perluasan demokrasi atau pemberdayaan, persamaan, dan partisipasi yang lebih bagi kaum perempuan. Pertumbuhan seperti ini terjadi jika negara menempuh cara-cara sentralistik dan otoriter, tidak memberi ruang kepada orang miskin untuk menyuarakan aspirasinya, dan tidak pula memberi kesempatan kepada mereka untuk terwakili dalam proses politik dan pembuatan kebijakan publik.
4. *Pertumbuhan tanpa akar.* Pertumbuhan ekonomi yang diupayakan tidak memanfaatkan potensi lokal atau bahkan memarginalkan budaya lokal. PBB memperkirakan ada 10.000 budaya, sebagian akan terancam dengan risiko dimarginalkan atau dihilangkan oleh tekanan pemerintah atau budaya-budaya lain yang lebih kuat dan berkuasa secara ekonomi. Laporan ini menyebut Swiss dan Malaysia sebagai negara yang menghargai nilai dari keragaman budaya dan melakukan suatu mekanisme untuk mendesentralisasikan pengaturan ekonomi dan politik.
5. *Pertumbuhan tanpa masa depan.* Di sini generasi masa kini memeras habis sumber daya-sumber daya yang dibutuhkan oleh generasi masa depan. Kombinasi dari urbanisasi yang cepat telah memberi tekanan yang besar terhadap lingkungan melalui polusi yang meningkat, penggundulan hutan, dan pemerasan habis-habisan sumber daya alam. Terjadi komodifikasi hutan dengan mengabaikan sumber daya hutan sebagai bagian penting dari ekosistem dan daya dukung kehidupan masyarakat.
6. *Pertumbuhan yang berkeadilan (promiskin).* Agar pertumbuhan tidak menciptakan kemiskinan, harus dilakukan reformasi ekonomi sehingga pilihan kebijakan-kebijakan ekonomi tidak memperparah kehidupan orang miskin. Diperlukan adanya investasi dalam program yang luas di bidang kesehatan, gizi, dan keluarga berencana. Dengan demikian,

kaum miskin dapat memanfaatkan peluang yang ada akibat pertumbuhan. Juga diperlukan langkah-langkah proaktif untuk memelihara lingkungan hidup sehingga pertumbuhan dan pengurangan kemiskinan dapat terus berjalan dan dapat dimanfaatkan oleh generasi mendatang. Sektor swasta harus dirangsang lebih produktif untuk menciptakan lapangan kerja. Pemerintah juga harus mempunyai kebijakan yang kuat dalam peningkatan kualitas SDM, pengembangan jaring pengaman sosial untuk penduduk rentan, dan membentuk kerangka hukum serta regulasi yang menguntungkan orang miskin.

Pertumbuhan ekonomi yang terjadi di Indonesia sejak awal Orde Baru tampaknya menyandang kelemahan seperti yang tergambar pada lima jenis pertumbuhan tersebut pertama. Sudjana dan Mishra (2004) melakukan analisis kritis terhadap pertumbuhan tinggi yang terjadi selama Orde Baru. Pertumbuhan ketika itu, terutama antara tahun 1970-an sampai tahun 1980-an, lebih banyak disebabkan oleh naiknya harga minyak dunia, revolusi hijau di sektor pertanian berupa intensifikasi pertanian melalui irigasi dan penggunaan pupuk kimia, dan utang luar negeri. Pertumbuhan ekonomi ketika itu bukan disebabkan oleh penguatan sektor riil dan juga tidak menciptakan transformasi ekonomi yang berarti bagi kebanyakan tenaga kerja yang sebagian besar berada di perdesaan dan berpendidikan rendah. Berkembangnya usaha *off-farm* di perdesaan dan menjamurnya sektor informal di perkotaan sebenarnya merupakan respons dari tenaga kerja yang kurang keterampilan dan gagal merespons industrialisasi yang digerakkan pemerintah, yang sebagian besar padat modal dan teknologi.

Krisis ekonomi tahun 1997 yang diikuti dengan ambruknya ekonomi konglomerat adalah bukti dari keroposnya sektor riil dan rendahnya kualitas pertumbuhan yang terjadi selama itu. Kini Indonesia tidak mungkin mengulang model pertumbuhan Orde Baru karena minyak tidak lagi sebagai andalan dan saat ini Indonesia telah menjadi importir-bersih minyak. Intensifikasi pertanian dengan penggunaan pupuk modern terbukti telah menurunkan kualitas kesuburan tanah pertanian. Risorsis alam, seperti hutan, telah rusak parah karena eksploitasi yang tidak bertanggung jawab oleh para pemegang HPH ketika itu. Pengembalian

utang luar negeri sudah sangat membebani anggaran negara dan karenanya, Indonesia tidak mungkin lagi mengandalkan utang luar negeri sebagai sumber pendapatan negara. Pemicu pertumbuhan kembali bergerak ke arah positif sesuai krisis ekonomi 1997 adalah faktor konsumsi, bukan membaiknya sektor riil. Meskipun banyak tenaga kerja kehilangan pekerjaan dan inflasi telah mengurangi daya beli orang miskin, konsumsi tinggi dari segelintir orang-orang kaya yang menguasai aset yang besar menjadi pendorong pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi seperti ini sudah barang tentu tidak ideal karena tidak akan berdampak positif pada orang miskin.

Pembangunan Prorakyat

Semua kebijakan propertumbuhan meletakkan pertumbuhan sebagai tema utama pembangunan, dengan atau tanpa program distributif. Kebijakan distributif, jika pun diperlukan, ditujukan untuk mengurangi dampak negatif jangka pendek dari kebijakan propertumbuhan, bukan sebagai strategi utamanya. Model pertumbuhan ini berasumsi bahwa ketimpangan ekonomi merupakan konsekuensi jangka pendek yang harus diterima, bahkan keadaan ini dibutuhkan bagi terjadinya pertumbuhan ekonomi. Jika pertumbuhan tinggi dapat terus terjaga, kemiskinan secara otomatis akan berkurang pada jangka panjang.

Terhadap arus pemikiran ini muncul kritik tajam yang mengatakan bahwa strategi pertumbuhan sebagai strategi utama tidak akan pernah mencapai tujuannya karena asumsi-asumsi yang mendasarinya tidak sesuai dengan realitas negara berkembang. Pertumbuhan ekonomi tidak bisa secara otomatis mengurangi kemiskinan meskipun dalam hitungan jangka panjang. Asumsi bahwa pertumbuhan ekonomi terjadi karena adanya tabungan dan investasi orang kaya pada usaha-usaha tidak terbukti di negara-negara berkembang. Orang-orang kaya, seperti tuan tanah, politisi, atau elite masyarakat, lebih cenderung boros dalam mengkonsumsi barang-barang mewah buatan luar atau melancong ke luar negeri daripada berhemat dan menanamkan usahanya di dalam negeri. Tabungan dan investasi mereka tidak juga seluruhnya menambah risorsis produktif dalam negeri. Mereka justru menguras risorsis dalam negeri dan tidak memberi

nilai tambah apa pun bagi orang miskin. Oleh karena itu, pertumbuhan sebagai strategi untuk menanggulangi kemiskinan hanyalah suatu mitos, bahkan dikatakan sebagai "antipembangunan"⁴.

Selain itu, pendapatan rendah dan kualitas hidup yang rendah, seperti tercermin pada rendahnya kualitas kesehatan, nutrisi, dan pendidikan, dapat mengurangi produktivitas ekonomi dan pada gilirannya justru akan memperlambat laju pertumbuhan ekonomi. Peningkatan kesejahteraan orang kaya belum tentu memberi dampak samping positif pada peningkatan produktivitas dalam negeri karena mereka cenderung membelanjakan uangnya untuk membeli barang-barang impor yang mewah, ketimbang barang-barang produksi dalam negeri.

Sebaliknya, peningkatan kesejahteraan dari 40 persen kelompok ekonomi bawah akan meningkatkan permintaan terhadap produk-produk lokal yang merupakan kebutuhan pokok masyarakat. Pada gilirannya, akan memberi rangsangan bagi munculnya produk-produk lokal, kesempatan kerja lokal, dan investasi lokal. Dengan demikian, program distributif tidak hanya berguna untuk meningkatkan kesejahteraan kelompok ekonomi tersebut, tetapi juga meningkatkan produktivitas dan pendapatan ekonomi secara keseluruhan (Todaro, 1989: 169-170). Dengan kata lain, dapat dikembangkan suatu model pembangunan prorakyat yang propertumbuhan, yaitu model pembangunan yang meletakkan pemberdayaan rakyat miskin sebagai instrumen strategis untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan berkelanjutan.

Pengalaman Empiris Indonesia

Sepintas pengalaman empiris yang dialami Indonesia sesuai dengan asumsi teoretis yang diyakini oleh para ahli propertumbuhan. Selama tiga dekade pemerintahan Orde Baru terjadi pertumbuhan ekonomi yang tinggi tanpa diikuti dengan ketimpangan ekonomi yang tinggi dan pada saat yang sama terjadi penurunan jumlah penduduk miskin secara signifikan. Krisis ekonomi yang dialami Indonesia sejak 1997 telah

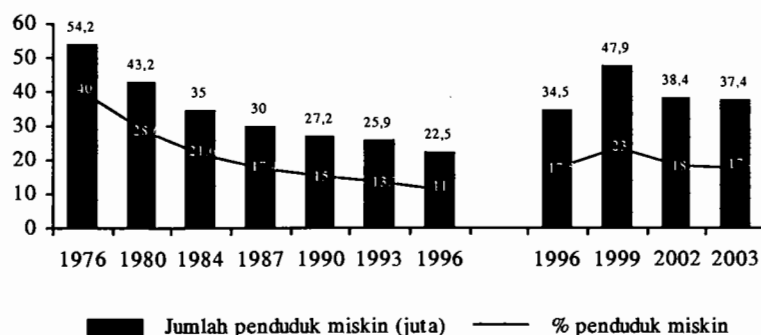
⁴ Dukungan empiris mengenai pernyataan ini lihat Edwards (1974:190-191).

menurunkan angka kemiskinan ke angka di bawah nol (negatif), selanjutnya pertumbuhan positif kembali muncul, tetapi pada tingkat yang terlalu rendah. Anjloknya pertumbuhan ekonomi diikuti oleh naiknya jumlah penduduk miskin. Seiring dengan mulai naiknya pertumbuhan ekonomi, jumlah penduduk miskin kembali turun, tetapi masih di atas angka yang berhasil dicapai sebelum Indonesia dilanda krisis.

Untuk menerangkan terjadinya penurunan jumlah penduduk miskin, banyak indikator dapat digunakan. Namun dalam tulisan ini hanya akan membandingkan dua jenis indikator, yaitu tingkat konsumsi penduduk dan tingkat kapabilitas penduduk. Garis kemiskinan nasional dari BPS menggunakan ukuran jenis pertama, yaitu pengeluaran senilai 2.100 kalori/kapita/hari. Dengan menggunakan ukuran ini terdapat penurunan jumlah penduduk miskin secara konsisten dalam dua dekade, yaitu dari 54,2 juta (40,1 persen) pada tahun 1976 menjadi 22,5 juta (11,3 persen) pada tahun 1996. Dengan kata lain, jumlah penduduk miskin berkurang lebih dari separuh dalam dua dekade.

Angka kemiskinan sempat naik karena krisis ekonomi yang terjadi sejak Juli 1997. Jumlah penduduk miskin meningkat menjadi 49,5 juta

Gambar 1
Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin:
Indonesia 1976-2003



Sumber: Draft Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan, Bappenas, 2005.

jiwa pada 1998 dan jumlah penganggur terbuka meningkat dari 4,2 juta (4,69 persen) pada Agustus 1997 menjadi 6,03 juta (6,36 persen) pada Agustus 1999. Namun, setelah itu secara bertahap angka kemiskinan menurun kembali hingga mencapai jumlah 37,3 juta jiwa (17,4 persen dari jumlah penduduk) pada 2003. Dari jumlah penduduk miskin tersebut, 12,2 juta jiwa berada di daerah perkotaan dan 25,1 juta jiwa berada di perdesaan.

Namun perlu dicatat bahwa meskipun jumlah penduduk berpendapatan di bawah garis kemiskinan mengalami penurunan, tidak semua penduduk di atas garis tersebut berada dalam situasi yang sejahtera.

Tabel 2
Indeks Kemiskinan Manusia, 1990-1999 (persen penduduk)

Indikator	1990	1993	1995	1996	1997	1998	1999
Persen pend tidak mencapai umur 40 th (P_1)	15	(13)	12	(12)	(11)	(11)	(11)
Angka melek huruf dewasa (P_2)	18	14	14	13	11	11	10
Persen pend tanpa akses thd air sehat (P_{31})	(45)	40	35	31	28	26	26
Persen pend tanpa akses layanan kesehatan (P_{32})	(54)	50	41	37	37	(37)	(37)
Persen balita kurang gizi (P_{33})	44	36	36	(35)	(35)	35	30
Indeks Kemiskinan Manusia (IKM)*	<u>34</u>	<u>30</u>	<u>27</u>	<u>25</u>	<u>24</u>	<u>23</u>	<u>22</u>

Keterangan:

*) IKM menggunakan rumus $IKM = [(P_1^3 + P_2^3 + P_3^3)/3]^{1/3}$ dengan $P_3 = (P_{31} + P_{32} + P_{33})/3$

Sumber: Dhanani & Islam (2000:5)

Arulpragasam (2004) mencoba melakukan analisis kemiskinan dengan menggunakan dua garis kemiskinan. Garis pertama adalah pendapatan senilai US \$1/kapita/hari dan garis kedua adalah pendapatan senilai US \$2/kapita/hari. Pada garis pertama, terdapat 8 persen penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, tetapi jika digunakan garis yang kedua, jumlah penduduk miskin membengkak menjadi 53 persen. Kelompok kedua ini yang sering dinamakan sebagai *near poor* (World Bank, 1990), hidup jauh dari situasi sejahtera, pendapatan tidak pasti, aset produksi sangat terbatas, tidak mampu menyekolahkan anak dengan biaya yang terus membengkak, dan masih sangat rentan terhadap berbagai kejutan, seperti sakit, menganggur, naiknya harga, bencana alam atau gangguan keamanan, seperti perang dan konflik sosial.

Kemiskinan juga dapat dilihat dari dimensi kapabilitas (*capability poverty*). Indeks Kemiskinan Manusia (*Human Poverty Index*) mengukur kemiskinan dengan lima indikator: (1) persentase penduduk yang tidak bisa mencapai usia 40 tahun, (2) angka melek huruf dewasa, (3) persentase penduduk tanpa akses air sehat, (4) persentase penduduk tanpa layanan kesehatan, dan (5) persentase balita kurang gizi. Dengan menggunakan indikator IKM ini, situasi kemiskinan tampak lebih parah dibandingkan dengan jika dilihat dari dimensi pengeluaran. Pada tahun 1990, 34 persen penduduk Indonesia tergolong miskin, dan angka ini menurun menjadi 25 persen pada tahun 1996. Situasi kemiskinan manusia akan tampak lebih ekstrim jika kemiskinan dilihat dari indikator kesehatan. Pada tahun 1990, sekitar separuh penduduk tidak mempunyai akses terhadap air bersih dan layanan kesehatan. Pada tahun-tahun berikutnya, angkanya mengalami penurunan, namun masih lebih tinggi dibandingkan dengan angka IKM.

Menarik untuk membandingkan implikasi dari krisis terhadap kemiskinan dilihat dari dua indikator di atas. Jika dilihat dari indikator pengeluaran, terdapat kenaikan angka kemiskinan saat krisis berlangsung, namun pelan-pelan menurun setelah terjadinya pemulihan ekonomi. Hal yang berlainan akan tampak jika kemiskinan dilihat dari dimensi kapabilitas. Menurut IKM, jumlah penduduk miskin ternyata tidak mengalami kenaikan ketika dan setelah krisis, tetapi juga tidak terjadi penurunan yang berarti, yaitu dari 25 persen pada tahun 1996 menjadi 22

persen pada tahun 1999. Stabilitas angka kemiskinan kapabilitas terjadi karena faktor-faktor struktural yang menjadi sebab dari adanya kemiskinan kapabilitas tidak mengalami perubahan yang berarti selama krisis⁵.

Pada uraian di atas tampak bahwa dari dua cara melihat kemiskinan, yaitu dari sisi pendapatan dan kapabilitas, terdapat indikasi adanya penurunan jumlah penduduk miskin. Namun perlu ditanyakan, apakah penurunan kemiskinan ini diikuti dengan berkurangnya ketidakmerataan ekonomi? Pertanyaan ini penting diajukan karena pengurangan jumlah penduduk miskin dapat saja diikuti dengan melebarnya jarak kesejahteraan antara kelompok kaya dan miskin dan karena itu, tidak menciptakan keadilan sosial yang lebih baik. Untuk menjawab pertanyaan ini, perlu dilihat seberapa jauh pembangunan yang dilakukan sejak awal Orde Baru hingga masa pemerintahan demokratis saat ini mempengaruhi distribusi kesejahteraan masyarakat.

Ketimpangan Pendapatan

Ketimpangan dalam distribusi kesejahteraan dapat dilihat dari dua elemen, yaitu distribusi pendapatan dan distribusi penguasaan aset. Uraian akan dimulai dengan penjelasan ketimpangan pendapatan. Koefisien Gini merupakan indikator yang banyak dipakai untuk menjelaskan ketimpangan pendapatan. Dilihat dari indikator ini, ketidakmerataan kesejahteraan ekonomi Indonesia dalam kurun waktu tiga puluh tahun pemerintahan Orde Baru tergolong rendah, bahkan lebih rendah dari beberapa negara ASEAN lain (Lihat Tabel 3). Tabel 3 ini menunjukkan bahwa dalam tiga dekade, ketidakmerataan konsumsi Indonesia ajek di kisaran angka 0,3. Angka ini lebih rendah daripada tiga negara ASEAN lain yang berada di kisaran angka 0,4 (Filipina dan Thailand) atau 0,5 (Malaysia).

Dilihat dari indeks Gini, ketimpangan ekonomi yang terjadi di Indonesia tergolong rendah. Namun tampaknya perlu dikaji apakah indeks Gini memberi gambaran yang tepat tentang tingkat ketimpangan pendapatan dalam perekonomian Indonesia. Seperti diketahui, data yang dipakai untuk menjelaskan tentang kemiskinan pendapatan dan ketimpangan ekonomi

⁵ Penjelasan lengkap mengenai hal ini lihat Dhanani & Islam (2000: 5).

Tabel 3
Pendapatan atau Ketidakmerataan Konsumsi Empat Negara ASEAN, 1970-an sampai dengan 1990-an.

Negara	Koefisien Gini		
	1970-an	1980-an	1990-an
Indonesia	0,31	0,36	0,32
Malaysia	0,50	0,51	0,48
Filipina	0,49	0,46	0,45
Thailand	0,43	0,43	0,52

Sumber: Deinenger dan Squire (1996).

adalah data pengeluaran konsumtif penduduk. Sudjana dan Mishra (2004) melakukan kajian kritis terhadap akurasi data Susenas untuk menjelaskan fenomena ketimpangan pendapatan di Indonesia. Menurut kedua sarjana ini, data pengeluaran yang digunakan dalam Susenas mungkin akurat untuk menjelaskan keluarga berpendapatan rendah karena pada keluarga seperti ini hampir seluruh pendapatannya habis dipakai untuk memenuhi kebutuhan konsumtif. Dapat pula terjadi angka pengeluarannya melebihi angka pendapatannya, yaitu jika sebagian pengeluaran diambil bukan dari pendapatannya, tetapi dari pemberian atau utang. Namun untuk keluarga kaya, apalagi sangat kaya, pengeluaran untuk tujuan konsumtif hanyalah sebagian (atau sebagian kecil) dari pendapatannya, sementara sebagian (besar) pendapatan lain digunakan untuk tujuan produktif (investasi) atau ditabung. Karena pengeluaran untuk produksi atau untuk ditabung tidak didata, maka angka ketimpangan yang dihasilkan cenderung lebih rendah daripada yang sebenarnya (*under estimate*)

Selain itu, ada perbedaan yang besar dalam hal kualitas barang yang dikonsumsi antara orang miskin dan orang kaya. Meskipun sama-sama mengkonsumsi beras, daging, pakaian, dan lain-lain, kualitas barang dan harganya bisa jauh berbeda. Semua orang tahu, harga satu gelas teh manis di warung Tegal seperti yang biasa dikonsumsi orang miskin bisa jauh berbeda dengan harga satu gelas teh di hotel bintang lima seperti

yang biasa dikonsumsi orang kaya. Selain itu, orang kaya juga banyak mempunyai variasi konsumsi yang tidak seluruhnya tercakup dalam angket survei, misalnya pembelian DVD player, mobil mewah, menginap atau pesta di hotel berbintang. Perbedaan kualitas barang dan variasi barang konsumsi tersebut tidak dihitung dalam Susenas sehingga sekali lagi kecenderungan perkiraan yang terlalu rendah terhadap pengeluaran orang kaya dapat terjadi.

Lebih jauh lagi, Susenas yang dilakukan oleh BPS cenderung tidak memasukkan keluarga sangat kaya sebagai anggota sampel karena sulit bagi petugas pewawancara untuk menjangkaunya. Walaupun mereka dapat dimasukkan, akan cenderung diperlakukan sebagai *outlier* dan dikeluarkan dari analisis. Keluarnya kelompok sangat kaya telah mengurangi representativitas sampel dalam menjelaskan populasi dan dikeluarkannya data pengeluaran yang terlalu tinggi juga cenderung membuat angka ketimpangan menjadi lebih rendah daripada kenyataan yang sebenarnya.

Ketimpangan Penguasaan Aset

Karena kelemahan data pengeluaran rumah tangga untuk menjelaskan ketimpangan ekonomi, perlu dilihat indikator lain yang dapat menjelaskan fenomena ketimpangan distribusi kesejahteraan dengan lebih baik. Selain dari pengeluaran untuk konsumsi, ketimpangan dapat juga dilihat dari perbedaan penguasaan aset. Asumsi yang mendasari penggunaan indikator ini adalah bahwa penguasaan aset, seperti tanah, bangunan, batu mulia, mesin, tabungan, dan saham dalam perusahaan swasta atau publik, merupakan modal penting bagi penduduk dalam menyelenggarakan usaha produktif. Proses pemiskinan terjadi ketika penduduk berkurang atau kehilangan hak atas aset-aset ekonomi.

Salah satu aset penting bagi penduduk adalah tanah. Dapat dikatakan bahwa faktor dominan yang telah memberikan tekanan pada kehidupan petani sebenarnya adalah ketimpangan yang parah dari penguasaan dan kepemilikan tanah. Dalam hal ini terdapat kecenderungan konsentrasi penguasaan aset oleh kelompok kaya. Sebagai ilustrasi, data tentang kepemilikan lahan tahun 1988 menunjukkan bahwa sekitar 666 perusahaan

memiliki konsesi untuk mengkonversi 48,3 juta hektar lahan hutan menjadi hutan produksi. Sampai dengan tahun 1999, tercatat setidaknya 561 perusahaan menguasai 525 juta hektar areal pertambangan. Kemudian pada tahun 2000, terdapat 2.178 perusahaan yang menguasai 3,52 juta hektar lahan perkebunan (PSE-KP UGM, LPEM-UI, dan PSP-IPB, 2004: 8).

Pada sisi lain, petani dihadapkan pada persoalan semakin mengecilnya penguasaan lahan, seperti terlihat dari meningkatnya jumlah petani gurem. Misalnya, pada tahun 1993, 52 persen petani pengguna lahan adalah petani gurem dan sepuluh tahun kemudian, 2003, proporsi petani gurem meningkat menjadi 56,5 persen (Husodo, 2004:2).

Pertambahan jumlah petani gurem ini tidak lepas dari modernisasi pertanian yang dimotori pemerintah dalam tiga dekade terakhir. Pangkal penyebab marginalisasi itu adalah tingginya biaya intensifikasi sehingga hanya petani kaya (dengan lahan yang luas) yang mampu mendanainya pada "skala ekonomi". Sebaliknya, karena keterbatasan modal, petani kecil (miskin) tidak mampu membiayai program intensifikasi yang bersifat "perintah". Hal ini mengakibatkan terjadi proses transfer tanah pertanian dari petani miskin ke petani besar, baik secara temporer maupun permanen.

Marginalisasi pertanian juga diperparah oleh proses industrialisasi yang bersifat eksklusif. Jangankan menyambung ke pertanian, proses industrialisasi malah mendorong konversi lahan pertanian menjadi kawasan industri/permukiman dalam laju yang tinggi. Ketimpangan penguasaan tanah dan penyempitan luas penguasaan tanah pada mayoritas petani gurem tersebut diperberat dengan masalah agraria lain yang tidak kurang seriusnya, yaitu stagnasi teknologi dan manajemen usaha tani di seluruh lapisan petani. Teknologi usaha tani padi yang diterapkan petani relatif tidak berubah dari format panca usaha tani. Selain itu, terdapat inkonsistensi antara unsur-unsur teknologi tersebut, misalnya benih unggul tidak didukung pola pemupukan yang sesuai (atau sebaliknya) sehingga produksi usaha tani tidak optimal.

Ketimpangan akses juga menonjol di sektor perkebunan. Di sini banyak dijumpai praktik peminggiran, bahkan peniadaan hak-hak tanah warga

komunitas lokal oleh usaha perkebunan besar. Keberadaan perkebunan masih merupakan *enclave* di tengah masyarakat. Perkebunan dilaksanakan tanpa merasa perlu memperhatikan keikutsertaan masyarakat sekitarnya. Hal itu menjadikan perkebunan sebagai kesatuan usaha yang berada di luar dan asing bagi masyarakat sekitarnya, termasuk pada sistem perkebunan seperti PIR yang khusus dirancang untuk pengikutsertaan rakyat (PSE-KP UGM, LPEM-UI, dan PSP-IPB, 2004: 9).

Ketimpangan akses lain terjadi di sektor pertambangan. Dalam waktu singkat terjadi ledakan produksi dan areal pertambangan sebagai konsekuensi dari perubahan usaha pertambangan dari sistem tradisional dan lokal menjadi suatu sistem yang intensif modal dan berorientasi komersial. Perubahan cepat ini telah melontarkan sektor pertambangan ini ke panggung masalah pertanahan, ketimpangan ekonomi, dan masalah lingkungan. Persoalan-persoalan yang timbul dari kondisi tersebut adalah sebagai berikut.

1. Merusak keseimbangan tata air dan mengakibatkan peningkatan salinitas
2. Kehilangan akses pada kawasan publik dan rakyat dipaksa untuk menjual tanah
3. Jeratan hutang dalam program TIR yang dikelola secara tidak transparan sehingga petani tambak dan penduduk lokal yang diintegrasikan ke dalamnya tidak mengetahui posisi mereka secara benar.

Ekspansi sektor pertambangan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan raksasa dengan subsidi dan fasilitas dari pemerintah mempunyai dampak besar terhadap penguasaan tanah serta penguasaan kawasan publik dan hutan mangrove. Kesemuanya berdampak penting pada sumber pendapatan dan jaring-jaring pengaman ekonomi penduduk lokal. Seperti diketahui bahwa penduduk kawasan pesisir merupakan salah satu kategori penduduk yang tergolong paling miskin (PSE-KP UGM, LPEM-UI, dan PSP-IPB, 2004: 10).

Konsentrasi aset yang mencolok lainnya terjadi pada sektor industri. Hill (1996), Bird (1999), dan UNIDO (2000) melakukan analisis CR4 (*four-firm concentration ratio*), atau rasio konsentrasi 4 perusahaan terbesar di

satu sektor. Studi UNIDO (2000) misalnya, menunjukkan CR4 sebesar 71 persen sampai 73 persen pada periode 1990–1998. Analisis lain menunjukkan adanya dominasi konglomerat dalam berbagai sektor industri. Sebanyak 58 persen stok pasar modal dikontrol oleh 10 keluarga terkaya, suatu angka yang tergolong tertinggi di Asia Timur (Sudjana dan Mishra, 2004: 10).

Kesimpulan

Uraian di atas memberi sejumlah pelajaran penting. *Pertama*, pembangunan ekonomi Indonesia sejak Orde Baru telah menciptakan pertumbuhan ekonomi yang secara konsisten tinggi sampai terjadinya krisis ekonomi 1997. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi ini diikuti dengan turunnya jumlah penduduk miskin, baik dalam arti kemiskinan pendapatan maupun kemiskinan kapabilitas. Selain itu, pertumbuhan ekonomi tinggi ini tidak diikuti dengan terjadi ketimpangan ekonomi yang tinggi, seperti tampak pada indeks Gini yang rendah.

Kinerja tadi tidak serta merta dapat membawa kesimpulan bahwa pembangunan Indonesia telah berhasil atau telah berada pada jalur yang benar. Beberapa alasan untuk mengambil kesimpulan seperti itu:

1. Meskipun jumlah penduduk miskin turun, banyak penduduk di atas garis kemiskinan masih dalam kondisi rentan sehingga sejumlah kejutan tertentu, seperti bencana alam, kenaikan harga, dan pemutusan hubungan kerja, dapat membuat mereka jatuh ke dalam situasi yang lebih miskin.
2. Meskipun terdapat penurunan angka kemiskinan kapabilitas, jumlah penduduk yang belum terpenuhi hak-hak dasarnya masih tinggi sehingga secara keseluruhan kualitas hidup manusia Indonesia masih rendah, atau lebih rendah dibandingkan dengan beberapa negara di ASEAN.
3. Terdapat kecenderungan perkiraan yang lebih rendah (*under estimate*) dalam menghitung ketimpangan pendapatan dan karenanya, ketimpangan ekonomi yang sebenarnya terjadi di Indonesia lebih tinggi

dibandingkan dengan yang dapat ditangkap melalui instrumen indeks Gini.

4. Ketimpangan distribusi kesejahteraan terlihat lebih mencolok jika dilihat dari sisi penguasaan aset. Di sini ada indikasi kuat terjadinya konsentrasi penguasaan aset kepada kelompok kaya dan marginalisasi kelompok miskin dalam hal penguasaan aset. Ketimpangan ini di samping dapat memperparah kemiskinan, dapat juga memicu konflik sosial.
5. Oleh karena itu, ke depan perlu dilakukan reorientasi pembangunan secara mendasar dengan meletakkan kebijakan distributif sebagai strategi utamanya. Untuk itu, pengarusutamaan penanggulangan kemiskinan ke dalam seluruh kebijakan pembangunan merupakan suatu keniscayaan. Dengan strategi ini, bukan berarti pertumbuhan ekonomi harus dikorbankan. Pertumbuhan ekonomi tetap harus diupayakan, namun pilihan kebijakan untuk itu haruslah tidak menimbulkan dampak buruk bagi kesejahteraan masyarakat miskin.

Referensi

- Arulpragasam, Jehan. 2004. "The Indonesia Poverty Program," *PRSPs in a Decentralized Context: Intriguing Entry-Points and Issues in Indonesia*. Jakarta: World Bank Office. (Unpublished draft).
- Badan Pusat Statistik. 2003. *Survai Demografi dan Kesehatan Indonesia 2002-2003*. Jakarta: kerja sama dengan BKKBN, Depkes dan ORC Macro.
- Badan Pusat Statistik. 2004. *The Economics of Democracy: Financing Human Development in Indonesia*. Jakarta: In collaboration with BAPPENAS and UNDP.
- Bird, Kelly. 1999. "Concentration in Indonesian Manufacturing, 1975-1993," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 35(1): 43-73, April .
- Bruno, M., Ravallim, M., and Squire, L. 1998. "Equity and growth in developing countries: old and new perspectives in the policy issues", in Tanzi, V. and Chu, K. (eds.), *Income Distribution and High Quality Growth*. Cambridge: MIT Press.

- Deinenger, K. dan Lyn Squire. 1996. "A new data set for measuring income inequality," *The World Bank Economic Review*, 10(3): 565-591.
- Departemen Kesehatan RI. 2002. *Profil Kesehatan Indonesia 2001*. Jakarta.
- Dewey, Alice, Michael R. Dove, N. Dwi Retnandari, dan Loekman Soetrisno. 1993. *Suatu Tinjauan Mengenai Usaha-usaha Pemberantasan Kemiskinan di Indonesia, 1968-1993: Realita Mikro dan Konteks Makro*. Jakarta. Draft.
- Dhanani, Shatiq and Iyanatul Islam. 2000. *Poverty Inequality and Social Protection: Lesson from the Indonesian Crisis*. Jakarta: UNSFIR.
- Dollar, D. and A. Kraay. 2002. "Growth in good factor poor", *Journal of Economic Growth* 7: 195-225.
- Edwards, E.O. 1974. *Employment in Developing Nations*. New York: Columbia University Press.
- Haq, Mahbub Ul. 1973. "Kesempatan Kerja dalam Dasawarsa 1970an: Perspektif Baru," *Prisma* 2(3): 15-21.
- Hill, Hal. 1996. *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966: Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif*. Yogyakarta: PAU-UGM.
- Husodo, Siswono Yudo. 2004. "Kondisi umum dan rekomendasi mengatasi kesenjangan" dalam *Seminar Nasional Kesenjangan dan Kemiskinan*, Jakarta, 15 Desember 2004, diselenggarakan oleh UNSFIR dan BAPPENAS.
- ILO. 2004. *Kerja Layak dan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta. Seri Rekomendasi Kebijakan.
- Islam, Iyanatul. 2001. *Identifying The Poorest of the Poor in Indonesia: Towards A Conceptual Framework*. Jakarta: UNSFIR.
- Jentsch, Gero. 1994. "Reducing Poverty as the Sole Aim of Development Policy," *Development and Cooperation* 5 (4): 121-136.
- Kantor Menko Kesra. Tim Koordinasi Penyiapan Penyusunan Perumusan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan. 2004. *Strategi Penanggulangan Kemiskinan Nasional: Pilar III Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Manusia Keluarga Miskin*. Jakarta. (unpublished document).

- Kantor Menko Kesra. Tim Koordinasi Penyiapan Penyusunan Perumusan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan. 2004. *Dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta.
- Lopez, Humberto. 2004. "The growth, pro poor: Is there a tradeoff," paper yang disiapkan dalam konteks program "Pro Poor Growth," disponsori oleh World Bank's PREM Poverty Group. Draft.
- Nelson, Jane. 1996. *Business as Partners in Development*. Washington D.C. In collaboration The Prince of Wales Business Leader Forum, World Bank & UNDP.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). 2002. *Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. Geneva: United Nations. Draft.
- Saidi, Zaim. 1998. *Soeharto Menjaring Matahari: Tarik Ulur Reformasi Ekonomi Orde Baru*. Bandung: Mizan Pustaka.
- Snodgrass, Donald R. dan Lindung Hutagalung. 1980. "Inpres Sekolah Dasar: an Analytical History," Development Progress Implementation Study. Working Paper No. 2.
- Sudjana, Brasuka G. and Satish Mishra. 2004. *Growth and Inequality in Indonesia Today: Implications for Future Development Policy*. Jakarta: UNSFIR.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1998. *Membangun Perekonomian Rakyat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Swasono, Sri Edi. 2004. "Mitos Pertumbuhan sebagai Solusi Kemiskinan," dalam *Seminar Evaluasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta, 12 Agustus, diselenggarakan oleh Bappenas.
- Swasono, Yudo. 1973. "Pengalaman TKS Bekerja di Desa," *Prisma* 2(2):45-52, April.
- Timmer, P. 2004. *The Road to Pro-Poor Growth: The Indonesian Experience in Regional Perspective*. April. Washington, DC: Center for Global Development. Working Paper No. 38.

- Todaro, Michael P. 1989. *Economic Development in Third World*. 4th ed. New York: Longman.
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). 2000. *Indonesia: Strategy for Manufacturing Competitiveness*. Jakarta.
- Universitas Gadjah Mada. Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik. 2004. *Sumber-Sumber Pertumbuhan Ekonomi yang Memihak Kelompok Miskin di Indonesia*. Yogyakarta: kerja sama dengan LPEM - UI dan PSP IPB. Laporan Akhir.
- World Bank. 1990. *Indonesia Strategy for Sustained Reduction on Poverty*. Washington, DC.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington D.C.: collaboration with Oxford UP.
- World Bank. 2000. *The Quality of Growth*. Washinton D.C.

PENERAPAN PEKERJA PADA USAHA KECIL DAN MENENGAH DI INDONESIA, 1998-2001

Dyah Ratih Sulistyastuti

Intisari

Discussion of small and medium scale enterprises SMEs is of great relevance due to the immense contribution of the sector toward Indonesia's economic and social development. The existence and development of SMEs plays a great role in reducing unemployment, alleviating poverty, improving income distribution, and increasing the level of non-oil exports.

This finding of the article confirms the notion that SMEs generate high employment opportunities. Analysis results indicate that during 1998-2001 period, the contribution of SMEs toward employment generation in the industrial sector was above 97 percent, while the contribution of large-scale enterprises stayed at a mere 3 percent. . However, SMEs continue to face various problems, one of which is low labor productivity. This underscores the need for increased government efforts to empower SMEs to enable them achieve maximum development

Key words: SMEs, labor generation, regional distribution

Pendahuluan

Usaha Kecil dan Menengah (UKM) mempunyai peranan strategis dalam pembangunan terutama pembangunan ekonomi. Peranan UKM yang sangat populer berkaitan dengan penyediaan kesempatan kerja dan peningkatan penghasilan masyarakat. UKM juga memiliki peran komplementer dengan perusahaan-perusahaan besar dalam penciptaan kesempatan kerja maupun pertumbuhan ekonomi (Giaoutzi, et.al., 1988; Armstrong et.al., 2000; Sudarta, 2001; Tambunan, 2002). Di negara-negara maju dan negara-negara industri baru (*New Industrial Countries* atau NICs), UKM memberikan kontribusi terhadap peningkatan ekspor dan sebagai subkontraktor yang menyediakan berbagai input bagi usaha yang berskala besar sekaligus sumber inovasi. Agak berbeda dengan di negara-negara